

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Aleše Roztočila, Radovana Havelce, Lenky Krupíčkové, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše a Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Ing. S. K.**, bytem Na Hřebenkách 2163/39, Praha 5, zastoupený Mgr. Pavlem Mejšnerem, advokátem, sídlem Masarykovo nábřeží 2018/10, Praha 2, a **b) Ing. I. K.**, bytem Na Hřebenkách 2163/39, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti: ARTA, spol. s r. o., IČO 49549391, sídlem Rybalkova 1433/14, Praha 2, zastoupená Mgr. Kristýnou Černou, advokátkou, sídlem Vlastislavova 4/152, Praha 4, týkající se žalob proti rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 6. 2020, č. j. MHMP 729691/2020 a č. j. MHMP 740109/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2021, č. j. 10 A 33/2021 - 114,

t a k t o :

Věc s e v r a c í šestému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutími označenými v záhlaví žalovaný rozhodl o odvolání žalobců tak, že zčásti změnil a ve zbytku potvrdil dvě rozhodnutí o umístění stavby vydaná Úřadem městské části Praha 5 v řízení s velkým počtem účastníků.

[2] Žalobci podali dne 26. 3. 2021 proti oběma rozhodnutím žalovaného žaloby, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nejprve spojil ke společnému projednání a následně nadepsaným usnesením odmítl. Dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí byla žalobcům, kteří byli tzv. vedlejšími účastníky územních řízení, doručena veřejnou vyhláškou dne 18. 3. 2020, a žaloby tudíž podali opožděně.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce a) (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítá, že doručování veřejnou vyhláškou účastníku řízení, který podal odvolání, je nepřiměřeně tvrdé. Stěžovatel a žalobkyně b) byli jedinými odvolateli, vystupovali v řízení od počátku aktivně. Požadavky, které na ně právní řád klade, jsou však ve zjevném nepoměru s požadavky na jiné účastníky řízení. Pro takovou přísnost, zejména ve srovnání s tzv. hlavními účastníky řízení podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není opodstatněná. Právní úprava aktivní účastníky řízení nutí sledovat rozsáhlý a poměrně nepřehledný systém úřední desky žalovaného minimálně jednou týdně po několik měsíců. Mezi podáním odvolání a vydáním rozhodnutí žalovaného uplynul téměř rok a půl. Zákon předpokládá, že stěžovatel bude po celou tuto dobu pravidelně kontrolovat úřední desku, aniž by mohl odhadnout, kdy bude rozhodnutí zveřejněno. Doručování prostřednictvím úřední desky lze akceptovat vůči pasivním účastníkům řízení, nemělo by však odpírat právo na soudní ochranu účastníkům, kteří v řízení vystupují aktivně. Tyto okolnosti měl žalovaný zohlednit z úřední povinnosti, neboť je vázán základními zásadami činnosti správních orgánů. Stěžovatel považuje doručování formou veřejné vyhlášky za protiústavní a rozporné s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

[4] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Šestý senát Nejvyššího správního soudu, kterému věc byla přidělena dle rozvrhu práce k projednání a rozhodnutí, věc postoupil rozšířenému senátu. V usnesení o postoupení věci uvedl, že dospěl při předběžné poradě k názoru odlišnému od názoru již vyjádřeného v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.

[6] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobci se účastnili obou územních řízení jako *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno* [§ 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Tato skupina účastníků řízení odpovídá kategorii tzv. vedlejších účastníků ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

[7] Územní řízení, v nichž byla vydána žalobou napadená rozhodnutí, byla řízeními s velkým počtem účastníků. V souladu s § 87 odst. 1 větou čtvrtou ve spojení s § 92 odst. 3 stavebního zákona se tedy mělo doručovat podle § 144 odst. 6 správního řádu, který stanoví, že *v řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.* Vedlejším účastníkům řízení tak lze v územním řízení s velkým počtem účastníků doručovat veřejnou vyhláškou.

[8] Judikatura NSS přitom dovozuje (byť to stavební zákon ani správní řád výslovně nestanoví), že pokud se doručovalo veřejnou vyhláškou územní rozhodnutí, má se tímto způsobem doručovat i rozhodnutí o odvolání, a to i odvolateli, je-li vedlejším účastníkem

pokračování

řízení. Tento názor byl vyjádřen v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 70/2008 – 94, který se ovšem týkal stavebního povolení dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Stejný názor byl posléze vysloven v rozhodnutích týkajících se přímo územního řízení podle nynějšího stavebního zákona (rozsudky ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 As 55/2013 – 55, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 As 117/2014 – 34, a ze dne 23. 11. 2016 č. j. 1 As 227/2016 – 54).

[9] Dle názoru předkládajícího senátu nemá výklad, že vedlejšímu účastníku územního řízení lze doručit rozhodnutí o jeho odvolání veřejnou vyhláškou, jednoznačnou oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu. Zároveň argumenty, z nichž uvedené rozsudky NSS vycházely, nelze považovat za dostatečné pro to, aby převážily nad ochranou procesních (a jejich prostřednictvím i hmotných) práv takového účastníka řízení. Stavební zákon výslovně stanoví, že veřejnou vyhláškou se vedlejším účastníkům doručuje územní rozhodnutí. O doručování rozhodnutí odvolacího orgánu mlčí. Výslovnou úpravu v tomto směru neobsahuje ani správní řád.

[10] Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí jednotlivě. Ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu váže právní moc rozhodnutí odvolacího správního orgánu na jeho oznámení *všem odvolatelům a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1*. V kontextu právní moci, která obecně nemůže nastat bez oznámení (doručení) rozhodnutí (§ 73 odst. 1 správního řádu), tedy odvolatele staví na roveň „hlavním“ účastníkům správního řízení.

[11] Doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků navíc není obligatorní (§ 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení *se doručuje* veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm *lze* doručovat veřejnou vyhláškou). Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníku řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým nepochybně lze doručovat veřejnou vyhláškou), ospravedlňuje procesní aktivita odvolatele, která zároveň vyjadřuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení. Přiměřeně zde lze odkázat na judikaturu, která vylučuje doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 42 odst. 4 s. ř. s. osobám, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé (právě s ohledem na jejich blízký poměr k věci) a jejichž vyrozumění nemůže soudu činit žádné zvláštní obtíže (rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007 - 104, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2012 - 74, ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 AOs 7/2013 – 88, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 1 As 152/2014 - 115).

[12] Proti tomu stojí argumentace legitimním očekáváním účastníků řízení v dosavadní způsob doručování (rozsudek č. j. 2 As 70/2008 - 94), hospodárností řízení (rozsudky č. j. 6 As 55/2013 – 55 a 2 As 117/2014 - 34) a nemožností stanovit v některých územních řízeních jednoznačně okruh účastníků (rozsudek č. j. 2 As 117/2014 - 34). Postupující senát měl nicméně za to, že uvedené argumenty nepostačují pro tak zásadní omezení procesních práv odvolatele, jakým je doručování rozhodnutí o jeho odvolání pouze veřejnou vyhláškou.

[13] Šestý senát dále upozornil na ústavněprávní rozměr posuzované otázky. Problematika doručování úzce souvisí s právem na spravedlivý proces zaručeným v čl. 36

odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí je nutnou podmínkou pro přístup ke správnímu soudu [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tedy pro uplatnění základního práva obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Odvolatel – vedlejší účastník řízení – je při výkonu tohoto práva znevýhodněn, neboť je nucen pravidelně sledovat úřední desku odvolacího orgánu, zatímco žadatel a ostatní hlavní účastníci řízení se mohou spolehnout na individuální doručení rozhodnutí o odvolání. Pro toto znevýhodnění není žádné objektivní opodstatnění.

[14] Doručení písemnosti veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí. Dle Ústavního soudu lze fikci doručení uplatnit jen za předpokladu, že vede k naplnění účelu, ke kterému byla zakotvena (srov. přiměřeně nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01), v tomto případě tedy k zajištění procesní efektivity v řízení s velkým počtem účastníků. Naplnění tohoto účelu ovšem nijak neohrožuje individuální doručení rozhodnutí odvolacího orgánu vedlejším účastníkům, kteří podali odvolání (a odvolací orgán tak fakticky projednával jejich věc). Popsaná omezení práva vedlejšího účastníka řízení na spravedlivý proces tedy nesledují legitimní cíl, ke kterému právní úprava doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků v obecné rovině směřuje (hospodárnost takového řízení).

IV. Vyjádření účastníků

[15] K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil stěžovatel. Poukázal na rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201, v němž se uvádí, že faktická možnost adresáta seznámit se s doručovanou písemností je při individuálním doručování mnohem vyšší než při doručování úřední deskou. Možnost doručování úřední deskou je proto třeba využívat obezřetně, tedy v případech, kdy by snaha doručit individuálně každému účastníkovi vedla k významnému prodloužení řízení, popř. k riziku faktického znemožnění skončení řízení nebo kdy by individuální doručování bylo spojeno s neúměrnými náklady. Ani v takových případech ovšem není možné rezignovat na individuální doručení osobám, jejichž zájem na řízení je naprosto zřejmý a jejichž vyrozumění nemůže soudu činit potíže. Dle názoru stěžovatele, ačkoli se tyto závěry týkají řízení před správními soudy, jejich východiska je třeba aplikovat i na správní řízení. Praxe správních orgánů aprobebovaná dosavadní judikaturou vede k disproporcii mezi faktickou možností účastníka seznámit se s doručovanou písemností v řízení před soudem a ve správním řízení. Nadto by v mnoha případech byla účastníku správního řízení fakticky odepřena možnost se na soud vůbec obrátit.

[16] K postoupení věci se vyjádřil též žalovaný. Uvedl, že vzhledem k zásadě jednoty řízení před správními orgány obou stupňů není důvodu přistupovat k doručování v odvolacím řízení odlišně než v řízení před správním orgánem prvního stupně. Výklad předestřený šestým senátem je v rozporu s § 144 odst. 6 správního řádu a s § 7 správního řádu, z něž vyplývá rovné postavení účastníků, neboť by správní orgány měly odlišně přistupovat k odvolateli a jinak k ostatním vedlejším účastníkům. Navíc, pokud odvolatel byl schopen sledovat úřední desku v prvostupňovém řízení a seznámit se s rozhodnutím stavebního úřadu (a podat proti němu včas odvolání), není zřejmé, proč by stejný diskomfort nemohl unést též v odvolacím řízení, a to tím spíše, že odvolací řízení sám vyvolal a že ostatní

pokračování

účastníci řízení musí rovněž sledovat úřední desku, ačkoli rozhodnutí stavebního úřadu akceptovali, když proti němu sami nepodali odvolání. Proto by dle žalovaného měla být potvrzena dosavadní soudní judikatura, proti níž se postupující senát vymezuje.

V. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Nejprve ověřil, zda z rozsudků označených v usnesení o postoupení věci vyplývá názor, který z nich šestý senát dovozuje. V rozsudku č. j. 6 As 55/2013 – 55 se uvádí následující: „Územní řízení může proběhnout v jednom či více stupních. Řízení v prvním stupni se zahajuje na základě žádosti žadatele o vydání územního rozhodnutí. Řízení ve druhém stupni se zahajuje na základě opravného prostředku (např. odvolání). (...) Důsledkem podání řádného opravného prostředku je tak faktické pokračování územního řízení s tím rozdílem, že řízení vede instančně nadřízený správní orgán. Územní řízení v I. a II. stupni tedy tvoří jeden celek. (...) Stavební zákon tedy obsahuje speciální úpravu pro doručování územních rozhodnutí, za které lze ve smyslu výše uvedeného považovat i rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí. Veřejnou vyhláškou proto bylo možno doručovat nejen prvostupňové rozhodnutí, nýbrž i rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí. (...) Je nepochybné, že doručování veřejnou vyhláškou klade na účastníky územního řízení vyšší nároky než doručování přímo adresátovi s průkazem doručení (na dodejku). Nelze však odhlédnout od toho, že v územním řízení se může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní, neboť by mohlo neúměrně prodlužovat délku řízení. Z těchto důvodů podle Nejvyššího správního soudu zákonodárce zakotvil povinnost doručování veřejnou vyhláškou účastníkům řízení ve smyslu ust. § 85 odst. 2 stavebního zákona. V současné době je uvedená zátěž účastníků řízení minimalizována možností elektronického nahlášení na úřední desku (§ 26 odst. 1 správního řádu). Účastník řízení tedy již nemusí fyzicky kontrolovat úřední desku.“ V tomto rozhodnutí ovšem soud dále dodal: „Se stěžovatelem lze souhlasit pouze v tom, že stavební zákon byl výrazně změněn zákonem č. 350/2012 Sb., tento zákon však nabyl účinnosti až 1. 1. 2013, a proto podle něj nemohlo být v daném případě postupováno, když prvostupňové územní rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 1. 2011 a rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí dne 26. 5. 2011.“ (Zvýraznění zde i v níže uvedených případech doplnil rozšířený senát.) I z této poznámky jasně vyplývá, že soud aplikoval právní úpravu § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[19] V dalším rozsudku, od něž se postupující senát chce odchýlit (č. j. 2 As 117/2014 – 34), se uvádí: „Stavební zákon tedy obsahuje speciální úpravu pro doručování územních rozhodnutí, za které lze ve smyslu výše uvedeného považovat i rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí. Veřejnou vyhláškou proto bylo možno doručovat nejen prvostupňové rozhodnutí, nýbrž i rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí. V územním řízení jsou rozhodnutí i ostatní písemnosti doručovány veřejnou vyhláškou (tento princip byl do jisté míry modifikován novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb.).“ Z tohoto rozsudku ovšem dále vyplývá, že se v daném případě jednalo o územní řízení se šesti vedlejšími účastníky, tj. vůbec nešlo o řízení s velkým počtem účastníků. V každém případě i v této věci byla aplikována právní úprava doručování v územním řízení obsažená v § 92

stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Druhý senát k tomu zdůraznil, že uvedené ustanovení výslovně ukládalo povinnost doručování veřejnou vyhláškou účastníkům podle § 85 odst. 2 stavebního zákona, aniž by v tomto směru svěřovalo správním orgánům jakoukoli diskreci: „*Žalovanému nepříslušela volba způsobu doručování, neboť byl vázán zákonnou úpravou, kterou nelze považovat za diskriminační.*“

[20] Rozsudek č. j. 1 As 227/2016 – 54, od něž se postupující senát rovněž chce odchýlit, se také týkal právní úpravy účinné před 31. 12. 2012. Jeho relevance ve vztahu k posuzované právní otázce je dále snížena tím, že dovodil v daném případě povinnost doručit územní rozhodnutí žalobci individuálně a k obecné otázce doručování územního rozhodnutí odvolateli se vyjádřil pouze okrajově formou reprodukce výše uvedených rozsudků.

[21] Naopak v nyní projednávané (postoupené) věci sice rovněž jde o doručování účastníkovi územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, avšak pro tento případ je aplikovatelné znění stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 (resp. i znění účinné od 1. 4. 2015, srov. níže bod [24]). Pro posouzení, zda je pro projednávanou věc aplikovatelná judikatura, jejíž překonání postupující senát navrhuje, rozšířený senát považuje za potřebné zkoumat vývoj právní úpravy doručování účastníkům územního řízení obsažené ve stavebním zákoně.

[22] Původní úprava doručování územního rozhodnutí byla obsažena v § 92 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012, tj. rozhodném pro rozsudky č. j. 6 As 55/2013 – 55, č. j. 2 As 117/2014 – 34 a č. j. 1 As 227/2016 – 54), který zněl takto: *Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou.*

[23] S účinností od 1. 1. 2013 došlo k významné novelizaci stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. Ustanovení § 92 odst. 3 věty první stavebního zákona v této verzi znělo takto: *Územní rozhodnutí se doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. Odkazovaný § 87 odst. 1 věta poslední pak v této verzi zněl: Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) a dotčeným orgánům jednotlivě.* Ve znění účinném od 1. 1. 2013 tedy právní úprava obsažená ve stavebním zákoně (implicitně - ač toto ustanovení výslovně nebylo citováno, bylo zřejmé, že subsidiárně mělo být použito) odkazovala na § 144 odst. 6 správního řádu (s určitými dílčími odchylkami jako vyloučení doručování obci, na jejímž území projednávaný záměr má být umístěn, veřejnou vyhláškou). Tak tomu přes různé dílčí úpravy zůstalo i nadále.

[24] S účinností od 1. 4. 2015 došlo k další novelizaci stavebního zákona (provedené zákonem č. 39/2015 Sb.), po níž § 87 odst. 1 poslední věta zněla: *Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.* Vyloučení doručování veřejnou vyhláškou obci jakožto účastníku dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se přesunulo do § 87 odst. 3 věty první za středníkem.

pokračování

Odkaz na § 144 odst. 6 správního řádu byl tedy napříště vyjádřen explicitně. Toto znění je rozhodné pro část rozhodované věci, která se týká územního řízení o umístění stavby „Novostavba bytového domu U Plátenice 6“, Praha Smíchov, v němž stavební úřad vydal územní rozhodnutí dne 21. 1. 2019, č. j. MC05 11157/2019, a o odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2020, č. j. MHMP 729691/2020. Žádost o vydání územního rozhodnutí byla totiž podána (a řízení zahájeno) dne 13. 11. 2017, srov. čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb. (V tomto směru je tedy zavádějící usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu, z nějž vyplývá, že na věc je aplikovatelná právní úprava § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018, srov. jeho bod 9.)

[25] Poslední a dosud účinné znění § 87 odst. 1 poslední věty, tj. ve znění zákona č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti od 1. 1. 2018, , pak zní: *Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu, dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b), se doručuje jednotlivě; účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a).* Toto znění stavebního zákona je použitelné pro druhou část projednávané věci, která se týká územního řízení o umístění stavby „Stavební úprava a přístavba domu Na Hřebenkách 41“, Praha Smíchov. V tomto řízení vydal stavební úřad územní rozhodnutí dne 15. 1. 2019, č. j. MC05 9870/2019, a žalovaný v něm rozhodl o odvolání rozhodnutím ze dne 1. 6. 2020, č. j. MHMP 740109/2020.

[26] Pro úplnost rozšířený senát doplňuje též znění § 144 odst. 6 správního řádu: *V řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.*

[27] Z právě uvedeného rozboru vývoje právní úpravy doručování rozhodnutí v územním řízení lze dovodit, že stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 obsahoval relativně komplexní právní úpravu tohoto doručování, která vylučovala aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu. Ze srovnání právní úpravy doručování v územním řízení (pro území, pro něž byl vydán územní nebo regulační plán) podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 a právní úpravy účinné poté, která předpokládá v řízeních s velkým počtem účastníků aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu (s dílčími odchylkami), dále vyplývá podstatná odlišnost obou norem. Ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2012 normovalo pro územní rozhodnutí týkající se záměrů umístěných v území, pro něž byl vydán územní nebo regulační plán, povinné doručování veřejnou vyhláškou a správním orgánům v této souvislosti nesvěřovalo žádnou diskreci. Tato právní úprava byla rozhodná pro všechna rozhodnutí, jejichž překonání bylo navrženo šestým senátem v usnesení o postoupení věci (rozsudky č. j. 6 As 55/2013 – 55, č. j. 2 As 117/2014 – 34 a č. j. 1 As 227/2016 – 54). Tato rozhodnutí správně poukazují na to, že právní úprava obsažená v citovaném ustanovení výslovně ukládá v určitých případech doručování veřejnou vyhláškou. V rozsudcích č. j. 6 As 55/2013 – 55 a č. j. 2 As 117/2014 – 34 se nadto zdůrazňuje, že právní úprava účinná od 1. 1. 2013 je jiná. V uvedených rozsudcích vyslovené závěry nejsou formulovány jakkoli zobecňujícím

způsobem, naopak jsou jasně vztaženy pouze na aplikovaná ustanovení stavebního zákona v daném znění.

[28] Úprava účinná od roku 2013 předpokládající aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu je vskutku obsahově odlišná od starší úpravy. Ve vztahu k posuzované právní otázce je zejména podstatné to, že § 144 odst. 6 správního řádu pro případy řízení s velkým počtem účastníků předepisuje fakultativní, nikoli obligatorní doručování veřejnou vyhláškou. Doručování veřejnou vyhláškou je v takovém případě na úvaze správního orgánu [srov. Balounková, J.: Komentář k § 144, in: Kopecký, M., Staša, J., Balounková, J., Malast, J., Pouperová, O., Kopecký, P., Adamusová, Z.: Správní řád. Komentář. Wolters Kluwer (ČR). Praha 2022, citováno dle právního informačního systému ASPI: „*S ohledem na charakter řízení s velkým počtem účastníků řízení, je dále stanoveno, že v řízení lze doručovat písemností, a to včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5 (např. rozhodnutí ve věci samé) veřejnou vyhláškou. I v tomto případě se jedná o možnost danou právním řádem správnímu orgánu, a je pouze na správním orgánu, aby vyhodnotil, který způsob doručování bude vhodnější (obecně je způsob doručování upraven v § 19)*“]. Na to ostatně výslovně upozorňuje šestý senát v usnesení o postoupení věci a staví na tom svou argumentaci.

[29] Rozšířený senát uvádí, že pro aktivaci povinnosti postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. (a tedy pro založení pravomoci rozšířeného senátu ve věci rozhodovat) je potřebné, aby věc postoupená, v níž se tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu hodlá odchýlit od právního názoru vysloveného v jiném rozhodnutí stejného soudu, měla stejný, popř. alespoň srovnatelný právní rámec dopadající na obě věci (postoupenou věc i věc, v níž bylo vydáno rozhodnutí, od něž se postupující senát hodlá odchýlit). Pokud tomu tak není, nemůže z povahy věci vzniknout rozpor či nejednota v judikatuře, jíž má právě § 17 s. ř. s. zamezit. Je totiž logické, že určitá interpretace konkrétního ustanovení správního řádu nemůže předjímat závěr ohledně interpretace jiného obsahově podstatně odlišného ustanovení.

[30] Rozšířený senát sice v minulosti v některých případech shledal svou pravomoc založenou na vůli tříčlenného senátu odchýlit se od závěru vysloveného na základě jiné (předchozí) právní úpravy týchž vztahů; zdůraznil přitom však podstatnou shodu staré a nové právní úpravy. Např. v usnesení ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014 - 108, č. 3428/2016 Sb. NSS, věc *Chovservis*, bod 22, uvedl: „*Rozšířený senát zdůrazňuje, že jakkoli právní úprava změny v užívání stavby ve stavebním zákonu z roku 1976 a ve stavebním zákonu z roku 2006 vykazuje určité dílčí odlišnosti (např. možnost v některých případech povolit změnu v užívání stavby souhlasem mimo správní řízení), ohledně řešených otázek (i) a (ii) lze považovat tuto úpravu za shodnou, a proto by bylo krajně nežádoucí tato v zásadě shodná ustanovení vykládat zcela odlišným způsobem pouze s odkazem na to, že se jedná (formálně) o jiný právní předpis.*“

[31] Komentář k § 17 s. ř. s. (Kühn, Z.: Komentář k § 17, in Kühn, Z., Kocourek, T. aj.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2019, s. 114) uvádí k situacím, kdy by právní názor, o jehož zaujetí soud uvažuje, mohl být v rozporu s judikaturou vztahující se k již zrušené či změněné právní úpravě, následující: „*Povinnost iniciovat proceduru sjednocovacího mechanismu zásadně nenastává ani tehdy, pokud dojde ke zrušení nebo ke změně interpretovaného zákona. V takovémto případě autorita předchozího judikátu*

pokračování

padá, neboť normativní síla judikátu je vždy spojena s právním předpisem, který judikát vykládá.“

[32] V případě doručování územního rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy nikoli formální, ale pro předloženou právní otázku podstatné. Odlišnost nové úpravy ostatně výslovně uvádí jak rozsudky č. j. 6 As 55/2013 – 55 a č. j. 2 As 117/2014 – 34, které jasně omezily aplikovatelnost v nich vyslovených závěrů na právní úpravu účinnou do konce roku 2012 a výslovně ponechaly novou úpravu otevřenou budoucí judikatuře. Zároveň i usnesení o postoupení věci staví právě na tom aspektu pozdější právní úpravy, který se odlišuje od zákona vykládaného rozsudky, od nichž se chce odchýlit (tj. fakultativnost doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků), aniž by ovšem reflektovalo, že tyto rozsudky se týkají starší obsahově odlišné právní úpravy.

[33] Rozšířený senát uzavírá, že v projednávané věci se rozsudky, které postupující senát označil v rozhodnutí o postoupení věci, týkaly formálně i věcně odlišné právní úpravy, která na tuto věc nedopadá. Proto ani v těchto rozsudcích vyslovené právní závěry týkající se právě této starší právní úpravy postupující senát v posuzované věci nezavazují.

[34] Závěrem rozšířený senát doplňuje, že pokud šestý senát v usnesení o postoupení věci uvedl i rozsudek NSS č. j. 2 As 70/2008 – 94, ten se týkal stavebního povolení na liniovou stavbu vydaného podle předchozího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a předchozího správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Jelikož stavební zákon z roku 1976 v § 69 odst. 1 ve spojení s jeho § 61 odst. 4 ukládal oznámení stavebního povolení na liniové stavby veřejnou vyhláškou, aniž by v tomto ohledu umožňoval úvahu správního orgánu o odlišném způsobu doručování, platí ve vztahu k tomuto rozsudku totéž, co je výše uvedeno o rozsudcích č. j. 6 As 55/2013 – 55, č. j. 2 As 117/2014 – 34 a č. j. 1 As 227/2016 – 54. Správní řád z roku 1967 navíc nerozděloval účastníky na tzv. hlavní a vedlejší, jak to činí současný správní řád, což je rovněž podstatné pro řešení šestým senátem postoupené právní otázky. Ani uvedený rozsudek proto nemá relevanci ve vztahu k postoupené věci.

[35] Pravomoc rozšířeného senátu proto není dána.

VI. Závěr

[36] Věc se proto vrací šestému senátu dle § 71 odst. 2 písm. b) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu k dalšímu řízení, aniž by se rozšířený senát zabýval správností názorů, vůči nimž se postupující senát vymezoval, popř. názoru postupujícím senátem předestřené v usnesení o postoupení věci. Jemu přísluší posoudit, zda a kdy byla v projednávané věci stěžovateli oznámena rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem, a kdy tedy začala běžet lhůta pro podání žaloby proti nim.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. října 2023

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu